À COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÕES

Rua Bahia, 40 – Centro 1 – Marília/SP

Ref. Concorrência Pública nº 013/2026

Objeto: Concessão Administrativa destinada à modernização, eficientização, expansão, operação, manutenção e gestão integrada da infraestrutura de iluminação pública, bem como à implantação, operação e manutenção de solução integrada de monitoramento urbano, Centro de Controle Operacional – CCO/COI e infraestrutura tecnológica associada no Município de Marília, São Paulo.

Prezados,

A 77 Infra Engenharia e Consultoria Ltda, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº. 47.071.375/0001-06, com sede na Al. Grajau, n 219, conj 30-a 30-b-31ª e 31-d, Alphaville Centro Industrial Empresarial, Barueri / SP, CEP 06.454-050, por meio de sua representante legal, Thaís dos Santos Martins, brasileira, engenheira civil, inscrita no CPF/MF sob o nº 409.855.358-90, vem, respeitosamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, com fundamento no item 7 do Edital e no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, pelas razões a seguir expostas.

I. IMPUGNAÇÃO ÀS PREVISÕES DE HABILITAÇÃO TÉCNICA

I.1. Inadequação dos critérios de habilitação técnica previstos no Edital

De acordo com o item 12.9 do Edital de Licitação, as Licitantes deverão apresentar atestados de capacitação técnica para comprovação da prestação de serviços que se relacionam ao objeto do projeto Cidade Inteligente de Marília:

> HABILITAÇÃO TÉCNICA
>
> 12.9 Os PROPONENTES deverão apresentar atestado(s) de capacitação técnica emitido(s) em nome do PROPONENTE ou membro do CONSÓRCIO, por pessoas jurídicas de direito público ou privado contratantes. A chancela do conselho profissional competente será exigida somente nas atividades de engenharia e iluminação pública legalmente sujeitas à anotação de responsabilidade técnica. Para as parcelas de tecnologia da informação, inclusive as alíneas —fll a —kll, serão admitidos atestados empresariais fornecidos pelos contratantes, sem registro em CREA/CAU. Não se exigirá registro em conselho profissional para a comprovação de investimentos da alínea —lll. A exigência de CAT alcança somente atividades legalmente sujeitas ao conselho. Os atestados deverão comprovar a prestação dos seguintes serviços:
>
> a) Implantação de, no mínimo, 16.000 luminárias de iluminação pública ou em empreendimento privado em rede aérea energizada;
>
> b) Operação e manutenção preventiva e corretiva de Parque de Iluminação Pública ou em empreendimento privado em rede energizada, com no mínimo 16.000 pontos de iluminação, concomitantes, em um período mínimo ininterrupto de 12 (doze) meses, com aplicação de software para gestão de sistemas de iluminação, que realize o gerenciamento informatizado e georreferenciado de pontos de iluminação.
>
> c) Comprovação de fornecimento, instalação e operação de sistemas de telegestão para controlar luminárias LED instaladas em sistemas de iluminação públicos ou privados, com no mínimo 16.000 unidades.
>
> d) Execução de cadastramento ou recadastramento georreferenciado de ao menos com no 16.000 pontos de iluminação pública ou em empreendimento privado.
>
> e) Instalação e/ou montagem de 01 Central de Operações Integrada ou Centro de Controle Operacional (COI) ou similar;
>
> f) Fornecimento, instalação de 25 câmeras com tecnologia OCR – Reconhecimento óptico de Caracteres e iluminadores;

g) Fornecimento, instalação e configuração de software de Análise Comportamental, com sistema de coletas por câmeras OCR – Reconhecimento óptico de Caracteres;

h) Fornecimento e prestação de serviços de instalação e configuração de software de monitoramento de imagens, servidores e storage de armazenamento de imagens por no mínimo 30 dias;

i) Fornecimento de 01 Plataforma/Software de Gestão de dados analíticos;

j) Fornecimento e instalação ou manutenção de 100 câmeras moveis (PTZ) e/ou fixas, com análise inteligente de vídeo;

k) Terminal de leitura com reconhecimento Facial;

A partir de tais previsões, verifica-se que os critérios de habilitação técnica exigidos se relacionam à comprovação de que as proponentes têm capacidade de executar os serviços objeto da licitação.

Caso o projeto tivesse sido licitado sob o regramento da Lei Federal nº. 14.133/2021, por meio de contratação indireta, as exigências técnicas seriam compreensíveis e até mesmo adequadas.

Contudo, como se trata de projeto de parceria público-privada (PPP), os critérios previstos se mostram dissonantes das boas práticas e do que vem sendo amplamente adotado em diversas licitações de cidades inteligentes país afora.

Como os projetos de PPPs são caracterizados pelo longo prazo de execução, significativos investimentos e capacidade de gestão de empreendimentos deste porte e vulto, a capacidade econômico-financeira da futura concessionária se mostra o ponto mais relevante.

Considerando que o prazo previsto nesta licitação é de 30 anos e o valor do Contrato estimado em R$ 176.820.000,00, a licitante vencedora terá que contar com capacidade econômico-financeira para fazer frente a todos os investimentos iniciais necessários.

Justamente por essa razão, os projetos de cidades inteligentes licitados atualmente preveem critério de habilitação técnica voltado exclusivamente para a comprovação de captação de investimentos de parte do capex, não importando a experiência técnica em si.

Por um motivo muito claro: a experiência técnica em si não é relevante para fins de habilitação técnica nesta licitação, por se tratar de projeto relativo a setor consolidado tecnicamente, de modo que comprovações relativas à eficientização e modernização do parque de iluminação não se prestam a selecionar a licitante que tem melhores condições para executar o contrato.

Uma das principais razões é o fato de não haver qualquer complexidade ou tecnicidade que diferencie as licitantes em termos de conhecimento, ao contrário do fundamento constante do item 12.9 do Edital, até porque, empresa que instala 100 pontos de iluminação, detém expertise para instalar 1000, 5.000, 16.000 pontos, de modo que o parâmetro “quantitativo” não é relevante para o presente projeto.

Por isso mesmo o rol de licitantes que atenderiam a tais exigências pode ser significativamente ampliado, sem a contrapartida da segurança em relação à capacidade de investimento dessas empresas a longo prazo. Na presente licitação essa realidade é ainda mais palpável pelo fato de o quantitativo exigido para o item 12.9 (16.000 pontos de iluminação) ser relativamente baixo e, portanto, atendido por muitas empresas que prestam tal serviço para o setor privado ou público via contratação indireta – contratos com características muito distintas da presente licitação.

Além disso, ao exigir a comprovação de execução prévia de parte do escopo da concessão, com quantitativos específicos, as chances de favorecimentos do certame e ampliação do rol de licitantes não qualificadas são majoradas, especialmente, quando as características do projeto não contam com qualquer justificativa técnica ou jurídica para tanto.

Como mencionado, diferentemente de contratações indiretas, regidas pela Lei n. 14.133/2021, um contrato de concessão administrativa (Lei Federal

n. 11.079/2004) demanda das licitantes captação de investimentos no mercado que assegurem a implantação da infraestrutura, operação e manutenção do ativo.

Ao exigir apenas que as licitantes comprovem que já captaram investimentos de vulto semelhante ao presente projeto, como previsto na alínea "l" do item 12.9 do Edital, em outros contratos de infraestrutura, a Comissão de Licitação consegue manter a competitividade do certame e rol qualificado de licitantes.

Daí extrai-se a importância de se estabelecer exigências de habilitação compatíveis com esse cenário, típico das parcerias público-privadas, que demandam das licitantes robustez econômico-financeira, diferentemente das contratações regidas pela Lei de Licitações – como nos projetos paradigma citados. Como bem leciona Marçal Justen Filho[1], devem ser observadas as especificidades de cada licitação e de cada tipo de contratação:

> *A determinação dos requisitos de qualificação técnica far-se-á caso a caso, em face das circunstâncias e peculiaridades das necessidades inerentes ao objeto a ser contratado. (...)*
>
> *As peculiaridades e variações atinentes ao objeto definem os requisitos de habilitação técnica a serem evidenciados pelo licitante. Na medida que as diversas contratações apresentam características próprias e diferenciadas, o mesmo se passa no tocante à habilitação técnica. (Destaques nossos)*

Neste particular, inclusive, importante pontuar que a Lei Federal n. 14.133/2021 se aplica ao presente projeto de forma subsidiária, já que a norma de regência é a Lei Federal n. 11.079/2004, a qual, a despeito de não versar sobre os procedimentos licitatórios, deve servir de baliza para que a administração contratante estabeleça certames compatíveis com a sua realidade e preceitos.

1

Fixar parâmetros compatíveis com projetos de contratação indireta é desvirtuar a natureza da parceria público- privada e conferir insegurança à administração pública e potencial prejuízo ao erário pela seleção adversa de licitante.

Em outras palavras, ainda que se entenda que há compatibilidade da previsão editalícia com o disposto na letra fria da norma, não haverá adequação ao projeto.

Importante que seja observado, nesse ponto, não só o princípio da adequação, mas também da proporcionalidade para que as exigências apostas no Edital forneçam a necessária segurança à administração pública, como bem destaca a doutrina:

> Especialmente em virtude da regra constitucional (art. 37, inc. XXI), somente poderão ser impostas exigências necessárias a proporcionar um mínimo de segurança à Administração Pública.
>
> As características e peculiaridades da prestação a ser executada se constituem em critério para o estabelecimento dos requisitos de habilitação técnica. Todos aqueles que se revelem como não adequados ou excessivos são inválidos.
>
> Somente é válido o requisito de habilitação quando for viável estimar que a ausência de seu preenchimento autoriza a previsão da incapacidade de o sujeito executar satisfatoriamente o objeto licitado. (Destaques nossos)

Como demonstrado, não basta saber executar parte dos serviços contratados, até porque, no caso presente, não contam com qualquer especificidade técnica ou complexidade em si, é preciso ter capacidade econômico-financeira suficiente para fazer frente aos investimentos, gerenciar o contrato por longo prazo e contar com robustez para tanto.

Demais, conforme jurisprudência consolidada pelo Tribunal de Contas da União a respeito: *"a exigência de habilitação deve ser proporcional ao objeto do contrato e suficiente para assegurar que a empresa licitante tenha condições de executar o objeto licitado. A exclusão de requisitos econômico-financeiros,*

quando exigidos pela natureza da contratação, compromete a segurança da execução do contrato". (TCU – Acórdão 1.555/2016-Plenário).

Vale pontuar, por fim, que o tema foi objeto de questionamento em Denúncia feita ao Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM/GO), no âmbito de licitação com escopo muito similar ao presente, promovida pela cidade de Catalão/Goiás (Processo no 11048/2024).

O critério de habilitação técnica original versava sobre a capacidade econômico-financeira dos licitantes e foi alterado quando da publicação do edital, para prever comprovação de expertise técnica quantitativa. A unidade técnica do TCM/GO, ao analisar o mérito da questão, se manifestou acerca da inadequação das novas exigências, pautadas apenas no número de lâmpadas e serviços prévios executados, corroborada pelo Ministério Público de Contas (decisões de setembro/outubro de 2025):

3.1. CONHECER a presente Denúncia, conforme exame de admissibilidade realizado pelo Conselheiro Relator no Despacho nº 613/2024 - GAB/CVB;
3.2. NO MÉRITO, julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTE**, tendo em vista que:
3.2.1 A denúncia é **PROCEDENTE** em relação a:
3.2.1.1. inobservância do previsto no artigo 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021, visto que, apesar de ter sido respeitado o prazo previsto no art. 55, II, "a", da Lei nº 14.133/2021, o prazo concedido aos licitantes foi **manifestamente exíguo** para a formulação de propostas em uma Concessão Administrativa;

3.2.1.2. modificação do critério de habilitação técnica, sem motivação para tanto, tendo em vista que, para fins de habilitação técnica, a exigência de requisitos excessivamente detalhados para a comprovação da execução de serviços deve ser evitada, optando-se por adotar critério baseado na capacidade de captação de investimentos;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
2ª PROCURADORIA DE CONTAS
GABINETE DO PROCURADOR JOSÉ AMÉRICO DA COSTA JÚNIOR

Na confluência do exposto, esta Procuradoria de Contas opina:

a) pelo **conhecimento** da Denúncia, pois lhe concorrem os requisitos de admissibilidade;

b) no mérito, por sua **procedência parcial**;

c) pela expedição das **determinações** e das **recomendações** sugeridas pela Unidade Técnica;

Como bem pontuado por aquela unidade técnica, em projetos de cidades inteligentes o gestor público deve optar por critério baseado na capacidade de captação de investimento.

Até porque, se o receio do Município é a eventual incapacidade técnica da licitante vencedora, ainda que se trate de serviços absolutamente usuais no setor, com quase 200 projetos em curso, eventual paralisação dos serviços, incapacidade de obtenção de financiamento no mercado, má-qualidade na prestação dos serviços e todos as repercussões contratuais negativas que podem ocorrer pela seleção de licitante que não conta com robustez econômico-financeira para adjudicar o contrato.

Nessa hipótese, poderão ser imputadas ao executivo municipal tais repercussões, em razão de estruturação deficiente, que privilegia a técnica com requisitos de habilitação excessivos no Edital, no Termo de Referência e na inadequada Prova de Conceito.

A responsabilização dos gestores públicos nessas hipóteses fica ainda mais palpável diante dos apontamentos ora realizados, que poderiam ter sido acolhidos, na hipótese de futuro questionamento.

Por todos esses fundamentos, de caráter jurídico, técnico, econômico-financeiro e entendimentos doutrinário e jurisprudencial, além das boas práticas, sugere-se a esta D. Comissão Especial de Licitações a manutenção apenas da alínea “l” do item 12.9 do Edital, referente à exigência apenas de comprovação prévia de investimentos em projetos de infraestrutura compatíveis com o vulto e valor do presente projeto.

I.2. Restrição à competitividade – impossibilidade de utilização de atestados de futuras empresas subcontratadas

A despeito da robustez dos argumentos apresentados no tópico anterior, caso esta D. Comissão Especial de Licitações decida pela manutenção das exigências de cunho técnico, sugere-se a inclusão da prerrogativa de comprovação mediante atestados de futuras empresas subcontratadas.

A prerrogativa de utilização de atestados de potenciais empresas subcontratadas, encontra-se regrada no §9º do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, **norma de aplicação subsidiária** à presente licitação:

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
>
> (...) § 9º O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que **a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado**, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado.

A sugestão se alinha à contribuição feita no tópico I.1, à medida que segue a mesma lógica em relação à seleção de licitante melhor capacitada econômico-financeiramente, pois não foca na atestação técnica em si.

O mencionado §9º do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, de aplicação subsidiária às parcerias público-privadas regidas pela Lei Federal nº 11.079/2004, confere às licitações por ela regidas, condição que já se vê na prática das PPPs há muitos anos, a partir da exigência de atestados voltados apenas à comprovação de capacidade econômico-financeira dos licitantes.

Como já mencionado, pelas características dos contratos de PPP: longo prazo, vultosos investimentos, alto risco, demandam, precipuamente, licitantes que tenham, de fato, condições econômico-financeiras – de contrair investimentos, patrimônio líquido compatível com o vulto do projeto, períodos longos de alavancagem, capacidade de contratação de seguros – a expertise técnica em “segundo plano” no quesito habilitação, à medida que é possível se valer de subcontratações qualificadas.

Essa realidade fica bastante evidente pela característica marcante de gestão das concessionárias e não de execução dos serviços concedidos. Tal arcabouço propiciou a entrada de fundos de investimentos e de previdência privada no rol de licitantes das parcerias público-privadas, elevando não só a concorrência, como a qualificação dos participantes.

O escopo dos projetos de setores diversos, vencidos por licitantes desse perfil, estão sendo muito bem executados por empresas subcontratadas altamente qualificadas e que tem interesse em manter relações duradouras com seus parceiros privados para outros possíveis projetos.

A despeito de se inserirem em segmento com especificidades e características distintas dos demais setores da infraestrutura, as concessões administrativas de Cidades Inteligentes não fogem à regra das demais parcerias em termos de vulto, complexidade e altos investimentos, de modo que demandam requisitos de habilitação rigorosos em relação à capacidade financeira dos potenciais licitantes, os quais poderão, a exemplo dos demais setores, subcontratar empresas qualificadas na área para gestão e operação do equipamento.

A comprovação da habilitação técnica por meio de atestados de empresas subcontratadas faz todo sentido, pois a própria lógica do projeto demanda, inevitavelmente, empresas com expertises distintas para adequada execução. As licitantes que atualmente detém atestados que atendem às exigências do item 12.9 certamente se valeram de empresas subcontratadas para execução dos projetos anteriores, de modo que não se mostra razoável qualquer vedação nesse sentido.

Nesse contexto, inclusive, vale citar recente entendimento exarado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União a respeito da importância de se permitir atestação de subcontratadas, especialmente quando as características do projeto evidenciarem a segmentação dos serviços por empresas especializadas.

Conforme se observa de trecho destacado do Acórdão 1923/2025 – TCU – Plenário (Processo n. 009.048/2025-1), o TCU considerou que não fazia sentido a vedação à aceitação de atestados de empresas subcontratadas para os serviços de instalação de elevadores, à medida que empresas especializadas o fazem habitualmente e não qualquer empresa de engenharia:

13. No tocante à vedação à subcontratação prevista no item 16.1, o edital desconsidera a dinâmica própria do setor da construção civil, em que é prática consolidada a subcontratação de empresas especializadas para execução de etapas técnicas do objeto, especialmente aquelas que exigem expertise específica, como é o caso da instalação de elevadores.

14. Essa etapa de instalação de elevadores, independentemente da empresa contratada, será necessariamente executada por fabricante credenciado, dada a complexidade e os requisitos técnicos e normativos específicos que envolvem o fornecimento e a instalação desse tipo de equipamento.

15. Assim, a exigência de comprovação de experiência direta por parte da construtora na instalação de elevadores não apenas restringe indevidamente a competitividade do certame, como ignora a realidade operacional do setor. Importa destacar que tal subcontratação não desobriga a empresa contratada de sua responsabilidade integral perante a Administração, permanecendo a contratada como única responsável pelo cumprimento das obrigações assumidas, inclusive quanto à qualidade e funcionalidade dos equipamentos instalados.

16. A ausência de previsão no edital dessa possibilidade de emissão de atestados em nome de terceiras subcontratadas, aliada à vedação à subcontratação, reforça a percepção de que a exigência adotada pode ter restringido indevidamente a competição, ao desconsiderar a realidade da execução contratual e a cadeia produtiva envolvida na instalação dos elevadores.

17. No presente caso, a Uchôa Construções apresentou atestados em seu nome que comprovavam a instalação de elevadores de até 5 paradas, o que de fato não atende ao previsto no edital. Todavia, caso fosse permitida a subcontratação e, consequentemente, a apresentação de atestados em nome das terceiras subcontratadas, conforme permissão do art. 67, § 9º, da Lei 14.133/2021, a empresa poderia obtê-los em nome das subcontratadas que instalam os elevadores.

Essa lógica se revela muito semelhante ao que se verifica em um projeto de Cidade Inteligente, no qual sabidamente são subcontratadas empresas especializadas em lançamento de fibra, em manutenção de lâmpadas de LED e sistema de videomonitoramento.

Logo, se mostra contra intuitivo até não permitir que a qualificação técnica como todo seja comprovada por meio de atestados de subcontratadas que efetivamente executarão o escopo e de forma qualificada, já que têm expertises específicas para tanto.

Importante pontuar que projetos de PPP, de grande complexidade e vulto já vem adotando a prerrogativa de atestação dos serviços por subcontratadas, sem qualquer limitação, até porque o limite de 25% da Lei de Licitações serve apenas como um referencial para os projetos de PPP. Isso porque a aplicação da Lei de Licitações é sabidamente subsidiária à Lei 11.079/2004 – que rege esta licitação.

No projeto do Complexo de Saúde Hope, por exemplo, lançado pelo governo do Estado de Minas Gerais, verifica-se que foi permitida expressamente a comprovação de parte da habilitação técnica por meio de atestados de empresas subcontratadas (cláusula 14.3.2). Houve exclusão apenas da atestação pertinente à comprovação de investimentos em projetos anteriores o

que não só faz sentido, como se alinha à pontuação feita acima, quanto à relevância de tal exigência para avaliação da capacidade econômico-financeira dos licitantes.

Acertou a Comissão de Licitação ao prever a possibilidade de comprovação das atestações de habilitação técnica por meio de subcontratadas e pelo próprio licitante no que tange à capacidade de investimentos:

> Complexo HOPE – Concorrência Internacional para a Concessão Administrativa para a Construção, Equipagem, Operação, Manutenção e Prestação dos Serviços do Complexo de Saúde Hope:
>
> 14.3. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA
>
> 14.3.1. A LICITANTE deverá apresentar:
>
> 14.3.1.1. Atestado, devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA, que comprove experiência na construção de unidades de saúde com dimensão de, no mínimo, 40.000 m2 (quarenta mil metros) de área total construída, e, que tenha incluído no seu escopo a implantação de instalações elétricas, hidráulicas, instalações de gases medicinais, sistema de emergência, automação predial, sistema de climatização e instalação de gerador.
>
> 14.3.1.1.1. A experiência exigida acima poderá ser comprovada por meio de somatório de atestados, desde que 1 (um) atestado tenha no mínimo 50% (cinquenta por cento) do quantitativo indicado no item 14.3.1.1.
>
> (...)
>
> **14.3.1.2. Atestado(s) fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da LICITANTE, que comprove participação na gestão ou na execução de empreendimento de infraestrutura no qual tenha sido realizado investimento de, no mínimo, R$ 275.733.794,99 (duzentos e setenta e cinco milhões, setecentos e trinta e três mil, setecentos e noventa e quatro reais e noventa e nove centavos), com recursos próprios ou de terceiros, observadas as seguintes** condições**:**
>
> a) será considerado como valor de investimento o montante de recursos aplicado pela LICITANTE na construção, instalação, reforma, ampliação ou modernização do empreendimento;
>
> b) os valores descritos nas comprovações serão atualizados, a partir da data de referência de realização do investimento, pelo IPCA, ou, na falta deste, por outro índice oficial de inflação;

> c) quando os valores constantes nas comprovações forem apresentados em moeda estrangeira, os montantes relativos aos investimentos serão convertidos em reais pela taxa de câmbio em vigor na data da assinatura dos contratos de financiamentos (ou instrumentos equivalentes de obtenção de recursos, tais como, mas não se limitando, a debêntures, mútuos, contratos de leasing) e atualizados pelo IPCA/IBGE, ou de outro indicador que o venha substituir, até o mês anterior ao da DATA DE ENTREGA DOS ENVELOPES; d) no caso de comprovações que se refiram ao(s) empreendimento(s) desenvolvido(s) por consórcio de empresas, para a determinação do valor exigido, será observada a proporção da participação da LICITANTE no respectivo consórcio, salvo comprovação de que as responsabilidades assumidas tenham sido distintas;
>
> e) será admitida a apresentação de mais de um atestado para fins de atendimento do valor de investimento exigido, desde que, em ao menos um deles, o valor do investimento seja de, no mínimo, R$ 137.866.897,49 (cento e trinta e sete milhões, oitocentos e sessenta e seis mil, oitocentos e noventa e sete reais e quarenta e nove centavos);
>
> f) entende-se como empreendimento de infraestrutura ativo integrante do sistema de: transporte ou logística, portos, rodovias, energia, produção, distribuição ou refino de combustíveis, saneamento básico, habitação, educação e saúde.
>
> (...)
>
> **14.3.2. Salvo em relação ao atestado previsto no item 14.3.1.2 é permitida a apresentação de comprovações em nome das empresas subcontratadas da LICITANTE, desde que comprovado o vínculo entre a LICITANTE e sua subcontratada por meio de: (...)**

A previsão e a necessidade de limitação da atestação a 25%, nos termos da lei de licitações foram questionadas por um interessado, na fase de consulta pública, e a redação das cláusulas de habilitação técnica foi mantida integralmente pela Comissão de Licitação, aos seguintes argumentos:

> "A solicitação não foi acatada. A Lei Federal 14.133/2021 possui aplicação subsidiária nas Concessões e Parcerias Público-Privadas. No caso em análise, **é próprio dos contratos de concessão que as concessionárias atuem como gestora de diversos serviços prestados, não sendo mandatória a assunção da integralidade do serviço sob escopo, sendo a possibilidade de subcontratação prática amplamente utilizada nesse tipo de projeto**. Tal

> interpretação poderia limitar expressivamente a competição e iria defronte ao interesse público."

Como se vê, a Comissão decidiu, acertadamente, por manter a possibilidade de comprovação de parte da habilitação técnica, por meio de atestados de subcontratadas, sem qualquer limitação percentual, no intuito de ampliar o rol de licitantes e se manter alinhada às boas práticas e características intrínsecas das PPPs. Da mesma forma, houve expressa e ilimitada possibilidade de atestação de empresas subcontratadas na licitação da PPP do Hospital de Rondônia:

> **Concessão Administrativa para equipagem e prestação de serviços de bata branca e bata cinza do hospital de urgências e emergências de Rondônia –** HEURO:
>
> DOCUMENTOS RELATIVOS À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA
>
> 8.15. Comprovação de aptidão da LICITANTE para o desempenho de atividades pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da LICITAÇÃO, por intermédio da apresentação de um ou mais atestados, certidões ou declarações, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove sua experiência, cumulativamente, nos itens 8.15.1, 8.15.2 e 8.15.3 conforme os respectivos requisitos, a saber:
>
> (...)
>
> 8.18. **Para fins de qualificação técnica, será admitida a apresentação de atestados de pessoas jurídicas subcontratadas pelos LICITANTES**, devendo tais entes serem aptos à contratação pelo PODER PÚBLICO, nos termos deste EDITAL, e não participarem da licitação isoladamente, contratados por outra LICITANTE individual ou participante de CONSÓRCIO, ou por qualquer forma que resulte na apresentação de mais de uma proposta que utilize a expertise de referidos entes para esta finalidade.

A partir de todos os elementos e subsídios complementares ora apresentados, sugere-se a esta Comissão Especial de Licitações, apenas na hipótese de não acolhimento do item I.1 desta minuta: a inclusão no item 12.9 do Edital de Licitação, da prerrogativa de comprovação da habilitação técnica de todos os serviços mediante atestados de futuras subcontratadas, sem qualquer

limitação, de modo a ampliar o leque de participantes e possibilitar a participação de empresas que, de fato, detenham capacidade econômico-financeira para tanto. Sugestão de redação:

> A comprovação de experiência nos serviços previstos nas alíneas "a" a "k" poderá ser feita por meio de atestados apresentados por futuras subcontratadas, mediante compromisso expresso firmado entre o LICITANTE e a futura subcontratada que se comprometer a executar a parcela do referido objeto.

I.3. Restrição à competitividade – impossibilidade de utilização de atestados de profissional a ser futuramente contratado

De acordo com o item 12.16 do Edital de Licitação, as licitantes só poderão comprovar a habilitação técnico-profissional por meio de atestados de profissionais que façam parte de seu quadro permanente, tenham contrato celebrado com a empresa ou pelo próprio proprietário, sócio, administrador:

> 12.16 O profissional detentor da(s) Certidão(ões) citadas nesta cláusula deverá possuir vínculo com o PROPONENTE, na data de apresentação da proposta, conforme uma das situações relacionadas a seguir, comprovada pela juntada de cópia simples do documento correspondente, admitida a prova de autenticidade perante servidor municipal mediante apresentação do original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal, nos termos do art. 12, incisos IV e V, da Lei Federal nº 14.133/2021:
>
> a) Fazer parte do quadro permanente do PROPONENTE: ficha de registro de empregados ou registro em carteira profissional;
>
> b) Profissional autônomo contratado pela empresa: contrato correspondente;
>
> c) Proprietário, sócio ou administrador da empresa: ato constitutivo ou documento de deliberação dos sócios onde constem as funções e os limites dos poderes do administrador.

Significa que não é possível a utilização de atestados de profissionais que poderão ser contratados pela licitante, caso se sagre vencedora, como se

observa em editais de parcerias público-privadas de setores e vultos diversos, por se tratar de boa prática, que amplia o rol de licitantes.

A omissão de tal possibilidade restringe significativamente a participação e licitantes, pois impede que empresas diversas participem da licitação a partir da possibilidade de contratação futura de profissional detentor da atestação, como fundos de investimento, fundos de previdência, entre outros.

Trata-se, portanto, de mais um item que diminui significativamente a competitividade do certame, a isonomia e as chances de o Município selecionar, de fato, a licitante mais bem qualificada e a proposta mais vantajosa à Administração Pública Municipal.

Considerando a gravidade do tema, pede-se à D. Comissão Especial de Licitações a inclusão da alínea "d" ao item 12.16 do Edital de Licitação, com previsão que estabeleça a possibilidade de comprovação da habilitação técnica mediante declaração de contratação futura do profissional detentor dos atestados, conforme sugestão de redação abaixo:

> d) Declaração de contratação futura, para execução dos serviços desta CONCESSÃO, assinada pelo LICITANTE e pelo profissional responsável técnico.

Por se tratar de sugestão que propicia apenas o aumento do rol de licitantes e o atendimento aos princípios basilares da Administração Pública, na remotíssima hipótese de não acolhimento, pede-se, desde já, a apresentação da devida motivação da negativa pela Comissão Especial de Licitações, sem prejuízo do acionamento dos órgão de controle para manifestação a respeito do tema.

I.4. Irregularidade dos critérios de habilitação técnica no Termo de Referência e da previsão em si

O item 11 do Anexo I – Termo de Referência, nomeado "Habilitações Técnicas", determina a apresentação da seguinte documentação pelas licitantes:

11 HABILITAÇÕES TÉCNICAS

11.1 Comprovação de qualificação da plataforma de governança de dados homologada por provedor de nuvem pública de classe mundial, que provê infraestrutura para o processamento de no mínimo 3 datacenters ou zonas no Brasil e ainda permita acesso em tempo real para integração com os sistemas ou serviços de cidades inteligentes. A comprovação poderá ser feita por meio de documento (impresso ou digital), declaração ou carta indicando tal autorização de uso reconhecido e homologado incluindo período.

11.2 Certidão da ABES – Associação Brasileira das Empresas de Software ou outra, **identificando a empresa/fabricante desenvolvedora da plataforma de dados analíticos de aplicativo de navegação** utilizados em larga escala no território nacional a ser demonstrada, bem como carta de solidariedade emitida pela empresa/fabricante, que assegure a execução do contrato a ser firmado com a Prefeitura Municipal no caso de se sagrar vencedora do certame.

11.3 Caso a empresa licitante não seja a detentora do software de cidades inteligentes**, deverá ainda apresentar declaração da detentora do software -carta de solidariedade do fabricante, destacando que a empresa licitante está autorizada a comercializar este software** para este processo licitatório, sem prejuízo das demais comprovações.

11.4 A solução deve adotar o modelo de Software como Serviço (SaaS), baseado em computação em nuvem, com total gerenciamento e automação. Nesse modelo, é responsabilidade da Concessionária fornecer e manter a infraestrutura, recursos de segurança e processos de backup de forma completa.

11.5 Deverá ser oferecido ferramentas de Big Data com disponibilidade mensal de 99.9%, permitindo análises de dados eficientes e confiáveis para sua tomada de decisões informada.

11.6 Deve ser fornecida uma aplicação hospedada em uma infraestrutura com a disponibilidade mensal de 99.95%, assegurando um ambiente de desenvolvimento e implantação estável e confiável para as aplicações web e serviços do projeto, sendo essa exigência condição inegociável para a prestação dos serviços objeto.

Pela nomenclatura do item entende-se que as exigências acima descritas constituem habilitação técnica adicional à prevista no item 12.9 e seguintes do Edital de Licitação e, portanto, de caráter eliminatório, caso não atendidas pelas licitantes.

Esse risco não é meramente interpretativo. Nos termos do item 5.1 do Edital, em caso de divergência entre os documentos da licitação, os Anexos prevalecem sobre o próprio Edital, de modo que as exigências do item 11 do Termo de Referência poderiam ser aplicadas como requisitos de habilitação, ainda que não constem do item 12 do Edital.

A previsão por si só já se mostra incompatível com a Lei Federal nº 14.133/2021, uma vez que os art. 25 e 65 estabelecem expressamente que o conteúdo referente à habilitação das licitantes deverá estar contido no Edital de Licitação:

> Art. 25. **O edital deverá conter** o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à **habilitação**, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.
>
> Art. 65. **As condições de habilitação serão definidas no edital**.

O Edital de Licitação é o instrumento que rege a licitação e somente nele deverão estar contidas as principais regras do procedimento, a serem observadas pelas licitantes, como estipula o art. 65 e não em seus Anexos.

Além da clara afronta à Lei de Licitações, as previsões constantes do item 11 do Anexo I – Termo de Referência contrariam entendimentos consolidados há pelo menos uma década pelo Tribunal de Contas da União.

Conforme Acórdão paradigma nº 1.805/2015- Plenário, desde o ano de 2015 a Corte de Contas entende que a exigência de declaração de carta de solidariedade ou declaração do fabricante, como prevê os itens 11.2 e 11.3 do Anexo I – Termo de Referência é indevida por não contar com amparo legal para tanto:

> 11. Conforme a jurisprudência desta Corte de Contas, **a exigência de declaração do fabricante, carta de solidariedade ou credenciamento, como condição para habilitação de licitante em pregão carece de amparo legal.**
>
> Conforme jurisprudência desta Corte, **a exigência de declaração do fabricante, carta de solidariedade, ou credenciamento, como condição para habilitação de licitante, carece de amparo legal,** por extrapolar o que determinam os arts. 27 a 31, da Lei nº 8.666/93, e 14 do Decreto nº 5.450/2005.

Além da inexistência de previsão legal que ampare esse tipo de exigência, pontuou-se no Acórdão a potencialidade de restrição do caráter competitivo do certame e a chance de seleção de proposta mais onerosa ao contratante pela diminuição do rol de licitantes que, naquele momento, não contavam com a declaração, mas que tinha plenas condições de atendimento do objeto caso vencedoras:

> 41. Quanto ao argumento de que o certame teria trazido a proposta mais vantajosa para a Administração, o argumento não merece prosperar. Primeiro, porque é lógico e esperado do procedimento licitatório a obtenção da proposta mais vantajosa, dentre as empresas participantes, a não ser que ocorra alguma falha no julgamento das propostas ou na habilitação. Segundo, a empresa sagrou-se vencedora em certame que, conforme já apontado, contou com a participação de apenas três empresas, ao passo que 27 interessados retiraram o edital, **o que reflete a existência de restrições potencialmente excessivas. Se mais empresas tivessem participado do pregão, o preço poderia ter sido ainda menor, portanto. Terceiro, não se questionou problema na condução do certame em si, mas em seu edital**.

Vale frisar que o entendimento exarado no Acórdão paradigma citado encontra-se consolidado desde então e adotado pela Corte de Contas em decisões subsequentes até os dias de hoje, como no Acórdão nº 2533/2026 – Plenário, proferido há dois meses:

> *c.2)* **exigência *de apresentação, para fins de habilitação, de declaração do fabricante*** autenticada *em cartório, constante disposto nos itens 6 do termo de referência e 8.8.11 do edital do Pregão Eletrônico - SRP 1/2019,* ***a qual viola o estabelecido no*** ***Acórdão 1805/2015-TCU-Plenário,*** *relatado pelo Ministro Weder de Oliveira;*

No mesmo sentido, a Súmula nº 15 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo estabelece que, "em procedimento licitatório, é vedada a exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa", o que corresponde exatamente às cartas de solidariedade exigidas nos itens 11.2 e 11.3 do Termo de Referência.

Soma-se a tais irregularidades a previsão do item 11.1 do Termo de Referência, que exige a comprovação de "plataforma de governança de dados homologada por provedor de nuvem pública de classe mundial", com no mínimo 3 datacenters ou zonas no Brasil, mediante "documento (impresso ou digital), declaração ou carta indicando tal autorização de uso reconhecido e homologado".

Em primeiro lugar, a exigência condiciona a habilitação a uma homologação conferida por terceiro alheio à disputa (o provedor de nuvem), que funciona como certificação não prevista em lei, vedada pela Súmula nº 17 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, à semelhança das cartas de solidariedade dos itens 11.2 e 11.3, vedadas pela Súmula nº 15 do mesmo Tribunal, extrapolando ainda o rol taxativo do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Em segundo lugar, os conceitos de "classe mundial", "homologação" e "governança de dados" não são definidos no Edital nem no Termo de Referência, o que impede o licitante de saber qual documento atende à exigência e confere à Comissão margem de apreciação incompatível com o princípio do julgamento objetivo (art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021).

Por fim, a existência de datacenters no Brasil e a integração em tempo real com os sistemas do projeto são características da solução a ser implantada, cuja verificação se dá na execução contratual e nos procedimentos de aceite, e não na fase de habilitação, razão pela qual a previsão deve ser excluída.

Trata-se de previsão que afronta aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, competitividade, desconectada com as características do objeto concedido, extremamente restritiva, extrapoladora dos ditames do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021 e de finalidades nebulosas, de modo que deve ser excluída do certame.

Ressalte-se que a exclusão integral do item 11 não compromete a qualidade da solução a ser implantada. O próprio Termo de Referência já disciplina, como especificações técnicas, a utilização de computação em nuvem (item 10.3.20), a disponibilidade mensal de 99,9% das ferramentas de Big Data (item 10.3.24) e a disponibilidade mínima de 99,95% da infraestrutura de hospedagem (item 10.3.25), de modo que os itens 11.4 a 11.6 são mera repetição dessas obrigações, enquanto os itens 11.1 a 11.3 inovam apenas para criar requisitos de habilitação sem amparo legal.

II. PEDIDOS

Ante o exposto, requer esta proponente o CONHECIMENTO e o PROVIMENTO da presente impugnação para que seja:

a) Excluídas as alíneas “a” a “k” do item 12.9 do Edital de Licitação, considerando a inadequação das exigências de habilitação para aplicação à parcerias público-privadas, bem como o risco ao Município de seleção adversa, conforme apontamentos acima expostos;

b) Subsidiariamente, na remota hipótese de manutenção das exigências de caráter técnico, que seja incluída prerrogativa de comprovação pelas

licitantes mediante atestados de futuras empresas subcontratadas, em atenção às características do projeto e possibilidade de ampliação da competitividade e do rol de participantes qualificadas;

c) Sucessivamente, que seja incluída no item 12.9 do Edital de Licitação, prerrogativa de comprovação da habilitação técnica de todos os serviços mediante atestados de futuras subcontratadas, sem qualquer limitação, de modo a ampliar o leque de participantes;

d) A inclusão de alínea "d" ao item 12.16 do Edital de Licitação, com previsão que estabeleça a possibilidade de comprovação da habilitação técnica mediante declaração de contratação futura do profissional detentor dos atestados, nos termos acima expostos;

e) Sucessivamente, na remotíssima hipótese de não acolhimento, pede-se a apresentação da devida motivação da negativa pela Comissão Especial de Licitações, nos termos do art. 20 da LINDB, sem prejuízo do acionamento dos órgão de controle para manifestação a respeito do tema;

f) A exclusão integral do item 11 do Anexo I – Termo de Referência, por contemplar requisitos de habilitação técnica não previstos no Edital de Licitação, em afronta aos arts. 25, 65 e 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, e vedados pelas Súmulas nº 15 e nº 17 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ressaltando-se que as exigências de natureza técnico-operacional nele contidas (itens 11.4 a 11.6) já se encontram integralmente previstas como especificações da solução nos itens 10.3.20, 10.3.24 e 10.3.25 do próprio Termo de Referência, de modo que sua exclusão não acarreta qualquer prejuízo à execução contratual.

Em atenção ao art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – LINDB, a resposta da Comissão Especial de Licitações deve ser devidamente motivada e divulgada no sítio eletrônico oficial e encaminhada ao endereço eletrônico informado pela impugnante.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 06 de novembro de 2026.

gov.br
Documento assinado digitalmente
THAIS DOS SANTOS MARTINS
Data: 06/11/2026 17:21:38-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

_____

77Infra Engenharia e Consultoria Ltda.
Thaís dos Santos Martins (Sócia)
CPF/MF nº 409.855.358-90